



N. ° 10, Segundo Semestre 2010

ISSN: 1659-2069

Las cuotas de participación electoral en Perú. Características y algunos resultados

Enith Pinedo Bravo*

Nota del Consejo Editorial

Recepción: 15 de mayo de 2010.**Revisión, corrección y aprobación:** 01 de julio de 2010.

Resumen: Este artículo examina algunas características de la regulación de las cuotas de participación electoral vigentes en Perú, advirtiendo que no sólo sus deficiencias pueden incidir en la falta de concreción de sus objetivos sino sobre todo el sentido restrictivo de su interpretación. Considerando que estas medidas implican una discriminación inversa, también en el trabajo se analiza su condición de acción afirmativa y como tal, de política que a través de una diferenciación positiva pretende la igualdad efectiva de colectivos discriminados históricamente en Perú, sobre todo dos de ellos. Encontrándonos ad portas de las siguientes elecciones regionales y municipales, se presentan además los resultados de los dos últimos procesos, mostrándose con ellos que la finalidad de estas medidas de promover la igualdad de oportunidades para los integrantes de dichos colectivos, de modo que tengan la posibilidad real de ser elegidos autoridades públicas, no se consigue, mucho menos en el caso de los nativos.

Palabras claves: Sistemas electorales / Juventud / Indígenas / Mujeres / Igualdad de oportunidades / Cuotas de participación política / Representación política / Elecciones municipales / Perú.

Abstract: This article analyzes some characteristics of the regulation of electoral participation shares in force in Peru, warning that not only its deficiencies can influence in the lack of specificity of their goals, but especially the restrictive sense of its interpretation. Whereas these measures imply a reverse discrimination, this work also analyzes its condition of affirmative action and as such, of a policy that through a positive differentiation pretends the real equality of collective groups historically discriminated in Peru, especially two of them. Finding ourselves on the verge of the following regional and municipal elections, results of the latter two processes are presented, showing with them that the purpose of these measures to promote equal opportunities for the members of these collective groups, so that they have real possibility to be elected public authorities, is not achieved, much less in the case of the natives.

Key words: Electoral Systems / Youth / Indigenous / Equal Opportunities/ Political participation quotas/ Political representation / Municipal Elections / Peru.

* Becaria de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo - Doctorado en Estado de Derecho y Buen Gobierno – Universidad de Salamanca (2009/2010). Máster en Democracia y Buen Gobierno – Universidad de Salamanca. Estudios de Máster en Gestión Pública – Pontificia Universidad Católica del Perú. Abogada en la Secretaría General del Jurado Nacional de Elecciones, Perú. Abogada en la Gerencia de Fiscalización Electoral del Jurado Nacional de Elecciones, Perú. Asistente en el Área de Fiscalización Ciudadana – Consejo Nacional para la Ética Pública (PROÉTICA), Perú. Licenciada en Derecho – Pontificia Universidad Católica del Perú. (enith@usal.es)

Si a finales del siglo XVIII el principio de igualdad se centraba en la abolición de la sociedad estamental, incrustándose no en el contenido de la ley sino en su vinculación incondicional a todos, de modo que fuera aplicada sin hacer distinciones que ella no previera, a fines del siglo XX fue adquiriendo otro sentido, en el entendido de que la prohibición de discriminación no tiene valor si no va acompañada de alguna obligación de actuar y de compensar a quienes forman parte de grupos vulnerables, empezando a apreciarse el desarrollo de medidas concretas –básicamente a cargo del Estado- como una de las vías para reestructurar los espacios vitales de las personas, lo cual implicaba consagrar pues una nueva dimensión de la igualdad.

Confirmado el carácter histórico de la construcción de este principio, algunas de esas medidas concretas han tenido a la diferenciación como su referente esencial, la cual es denominada positiva cuando conlleva un trato desigual con el fin de favorecer a determinadas personas, constitucionalmente aceptable éste si se funda en causas objetivas y razonables. Al lado se encuentra la ya conocida imposición del trato igual, a la cual se halla vinculada la llamada *discriminación por indiferenciación*, que se configura ante un trato igual de lo distinto, de modo que por ejemplo, una regulación que no considere alguna especificidad relevante estableciendo las mismas consecuencias para todos, puede considerarse atentatoria del principio de igualdad.

Este artículo tiene como objeto central estudiar las principales características de la regulación sobre las cuotas de participación electoral en Perú así como los resultados de su aplicación, apreciándose durante el

desarrollo de esta tarea que ciertos problemas detectados trascienden a las normas legales. Cabe decir desde ya –detallándose posteriormente– que no todo trato desigual que favorezca a los que padecen una desigualdad material, aunque sea mediante una diferenciación positiva, será una acción afirmativa, siendo ésta la naturaleza de las cuotas electorales. Se presentarán algunos apuntes al respecto. De lo que se trata en el fondo es de, más que aceptar sin razonamiento el establecimiento de medidas que dicen buscar la llamada igualdad efectiva de las personas a través de una diferenciación positiva, justificar fundamentadamente por qué en Perú es defendible la forma extrema de las acciones afirmativas: la discriminación inversa.

Sin olvidar que la figura de la *acción afirmativa* surgió en Estados Unidos respecto de los colectivos negro y femenino, hemos optado por recoger las ideas centrales que Giménez Glück plasma en su libro¹, por ser éste uno de los autores que con mayor detalle ha desarrollado el tema, al distinguir a una y otra medida que realiza diferenciaciones. Este autor indica que las medidas genéricas que buscan la igualdad material pueden denominarse *medidas de igualación positiva*, siendo ejemplos las becas o la progresividad en el impuesto a la renta, distinguiéndose de las acciones afirmativas en tanto éstas atienden a colectivos infravalorados y aquellas consideran situaciones individuales. Los rasgos que identifican a las acciones positivas se hallan en las denominadas *cláusulas específicas de no discriminación* contenidas en la Constitución, rasgos que también se derivan de la interpretación de los Tribunales Constitucionales sobre sus disposiciones; y que aluden a criterios de discriminación

¹ GIMÉNEZ GLÜCK, David. *Una manifestación polémica del principio de igualdad. Acciones positivas moderadas y medidas de discriminación inversa*. Valencia: Tirant Lo Blanch, 1999, p. 58 y ss.

especialmente odiosos, de modo que es la pertenencia a un colectivo con tales rasgos, además, *transparentes e inmodificables* –no valiéndose de la voluntad de la persona para caracterizarla- la que influye en la infravaloración que recae sobre ellos y la que precisamente fundamenta que el Estado –más aun un Estado democrático de Derecho- actúe.

Advirtiendo que en este punto no concuerda con parte de la doctrina, el autor² señala que deben diferenciarse a las acciones positivas *moderadas* de la *discriminación inversa* (con menor frecuencia también llamada *discriminación positiva*), ambas, formas de acción afirmativa: mientras la segunda produce una lesión directa sobre terceros en ciertos procesos de selección (y sólo hace referencia a éstos) para acceder a determinados *bienes escasos*, consistiendo por lo general en cuotas reservadas a determinados grupos, las primeras causan un daño indirecto sobre quienes no integran los colectivos objeto de la acción positiva, por lo que responden de manera más adecuada a la idea de igualdad de oportunidades, referente esencial en su adopción. Al respecto, Martínez Alarcón³ señala que establecer una reserva de plazas para la admisión de minorías, permitiendo a los estudiantes de ellas entrar incluso con pruebas menos exigentes que a otros sería discriminación inversa, pues privaría de este acceso a cualquier otra persona que no la integrara; si, en cambio, ante unos mismos resultados se da prioridad al ingreso de miembros de esas minorías, se desarrollaría una acción positiva. Y agregamos, una acción positiva *moderada*.

² GIMÉNEZ GLUCK, David. Op. Cit., p. 76 y ss.

³ MARTÍNEZ ALARCÓN, María Luz. "La ley orgánica para la igualdad efectiva de mujeres y hombres y la Sentencia del Tribunal Constitucional 12/2008, de 29 de enero". En: Revista de Estudios Políticos No. 142, octubre - diciembre (2008), p. 106.

Ahora bien, la discriminación inversa puede ser de dos tipos: la discriminación inversa en estricto, conocida como *cuota rígida*, en la que no se toma en cuenta factores que no sean otros (por ejemplo el mérito) que los específicamente recogidos en la cláusula específica de no discriminación, pudiendo ello ocasionar una desproporción entre el beneficio de la medida y el daño producido a terceros, por lo que su constitucionalidad se ha cuestionado en algunos países europeos; y, la discriminación inversa racionalizada, conocida como *cuota flexible*, en la que la pertenencia al colectivo infravalorado es *uno más* de los factores a tomar en cuenta⁴, lo que nos trae a la mente el principio de la *persona toda* surgido en Estados Unidos⁵.

Expuestas estas consideraciones, puede decirse que las medidas de acción positiva son aquellas que a través de una diferenciación positiva buscan alcanzar la igualdad efectiva de ciertos colectivos identificados por los rasgos contenidos en las cláusulas específicas de no discriminación, al existir una probada discriminación en la sociedad contra ellos. Debiendo ser estrictamente temporales, se tiene que las cuotas de participación electoral, constituyendo acciones afirmativas, son medidas de discriminación inversa, estrictamente cuotas rígidas, pues su objetivo

⁴ Para esta clasificación Giménez Gluck, en parte, toma en cuenta las pautas vertidas en aquella que fuera consignada por la Comisión Europea en virtud de la interpretación que elaboró de la sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en el caso Kalanke, emitida el 17 de octubre de 1995.

⁵ No olvidemos que el papel de la Corte Suprema de Estados Unidos ha sido fundamental para el fortalecimiento de las bases de las políticas de diferenciación, habiendo considerado que el tratamiento preferente de minorías étnicas y de mujeres es compatible con la *Equal protection clause* de la Decimocuarta Enmienda, al existir un *compelling interest* y siempre que la finalidad fuera superar los efectos de una concreta discriminación pasada. De allí se deriva el Principio de Persona toda, construido a partir de las sentencias de los casos Grutter y Gratz vs. Bollinger, ambos referidos a los modos en que dos Facultades, pertenecientes a la Universidad de Michigan, procuraban la obtención de diversidad entre sus alumnos. La Corte manifestó, básicamente a través de la sentencia del primer caso, que procurar un cuerpo estudiantil diverso en distintas facetas podía ser un interés casi obligado para una universidad pública, más si se trataba de una Escuela de Derecho, aunque la diversidad no debía limitarse sólo a cuestiones raciales. Ahora bien, dado que una sola persona, por sí, no podría aportar mucha diversidad, lo necesario sería una "masa crítica" de alumnos que la aportaran. Esto no implicaría implementar un sistema de cuotas sino tener un objetivo concreto: asegurar la existencia de un grupo suficientemente amplio que permita garantizar la existencia de diversidad en términos de "eficacia".

principal es reservar a personas de un grupo determinado su inclusión en las listas de candidatos para ocupar puestos de gobierno derivados de elección popular⁶. Admitiendo que en otros contextos puede resultar altamente controvertida, en realidades como la peruana puede constituir uno de los modos más eficaces para conseguir la igualdad efectiva de los colectivos sobre los cuales pretende operar, más si se tiene en cuenta la marginación o presencia relegada de éstos en la vida política del país, así como el tradicional control exclusivo del proceso de selección de candidatos en manos de las cúpulas partidarias.

I. Las cuotas de participación electoral en la legislación peruana

Refiriéndonos en este apartado a algunas cuestiones generales que caracterizan al conjunto de normas que han establecido estas cuotas en Perú, hay que señalar en primer lugar que es mediante la Ley de Elecciones Municipales No. 26864 de 1997 que se estableció la primera de ellas, la de género, cuota que posteriormente fue exigida también para las listas de candidatos al Congreso de la República, al Parlamento Andino y a los Consejos Regionales, no habiendo sido ella requerida hasta la fecha, sin embargo, para la lista de candidatos a la Presidencia y a las dos Vicepresidencias de la República. Resultando cuestionable tal omisión, cabe indicar que esta cuota también es requisito en las listas de candidatos en los procesos de elección de cargos directivos de las organizaciones políticas y de elección de quienes en su representación

⁶ La proclamada Ley de Igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres No. 28983 (16/03/2007) indica tener por objeto establecer el marco normativo e institucional para que el Estado peruano garantice "a hombres y mujeres el ejercicio de sus derechos a la igualdad, dignidad, libre desarrollo, bienestar y autonomía, impidiendo la discriminación en todas las esferas de su vida, pública y privada..." Siendo pues una norma referencial, establece además en su Artículo 4 que es rol del Estado adoptar acciones afirmativas, sin hacer más indicación al respecto, no señalando tampoco qué distingue a una política, de un plan y de un programa.

postularán a los cargos de elección popular, incluyendo los de la fórmula presidencial, teniendo así la paradoja de que mientras es obligatorio en las listas internas para elegir candidatos para dicha fórmula, que ellas estén compuestas por una cuota mínima de hombres o mujeres, no ocurre lo mismo con las listas finales de candidatos que para ocupar tales cargos se presentan al electorado.

El incremento del porcentaje del 25 al 30% para esta cuota y el establecimiento de las otras cuotas de participación electoral se dieron en los siguientes diez años, de manera que en la actualidad se tiene en Perú:

- a) Cuota de género en listas de candidatos para todos los procesos electorales, menos para las Elecciones Presidenciales;
- b) Cuota *nativa* en las listas para *ciertos* Consejos Regionales y Concejos Municipales Provinciales;
- y, c) Cuota de jóvenes en las listas de candidatos a Concejos Municipales Provinciales y Distritales, y recientemente, gracias a la Ley No. 29470 aprobada en diciembre de 2009, también en las listas de postulantes para integrar los Consejos Regionales.

Ahora bien, tomando en cuenta que, en conjunto, las leyes electorales exigen que las listas de candidatos para integrar los Consejos Regionales y algunos Concejos Municipales cumplan tanto la cuota de género como la de jóvenes y de *nativos*, queda claro que la concurrencia de éstas en uno o más candidatos es inevitable, pues no siendo elevados -por lo general- ni el número de puestos a elegir en dichos órganos de gobierno ni tampoco las alícuotas de cada medida, todas ellas se asumirán cumplidas, en la práctica, en una -o poco más- candidata *nativa* y, para los procesos electorales en curso- que además, al 5 de julio del

presente año no hubiere cumplido 29 años de edad, al cerrar en dicha fecha el plazo de inscripción de listas. En nuestra opinión, lo importante en este punto no es pensar en dicha concurrencia como una obligación legal sino como la oportunidad de que, como producto de la interacción de criterios que han dado lugar a discriminación, ésta pueda ser contrarrestada, al menos formalmente, mediante el cumplimiento conjunto de las cuotas. No hay que olvidar que la denominada *discriminación múltiple*⁷, que alude a la pertenencia de una o más personas, simultáneamente, a varios grupos en desventaja, es un tema relevante en Perú, más aun si se sabe que la discriminación puede incluso provenir del interior de los propios grupos minoritarios objeto de acciones afirmativas. Constituye un clásico ejemplo de este tipo de discriminación la que recae sobre las mujeres indígenas, deviene en necesario el desarrollo de un estudio global que, desde el tema que nos ocupa, incluya el análisis del cumplimiento simultáneo de estas cuotas de participación electoral, más si desde que fue establecida en Perú la primera de ellas, la de género, se ha escrito solamente sobre las ventajas de ésta y los resultados de su aplicación, sin que se haya analizado a las otras dos cuotas existentes en Perú ni –tal como se ha visto- su casi obligada interrelación gracias a la legislación vigente.

En cuanto a las deficiencias de esta legislación vista como un todo, la más importante sin duda es la falta de indicación sobre la ubicación en que deben ser consignados los integrantes de estos colectivos en las listas de candidatos, lo cual no sólo no asegura el cumplimiento de la

⁷ Para mayor detalle, ver REY MARTÍNEZ, Fernando. "La discriminación múltiple, una realidad antigua, un concepto nuevo". En: Revista Española de Derecho Constitucional, núm. 84, setiembre-diciembre (2008), p. 251 - 283.

finalidad de una medida como ésta -como sí lo hace por ejemplo la española, al exigir la posición de los hombres o mujeres en las listas, ya sea por alternancia o por tramos- sino que más bien podría dar a entender que legitima la actuación de las organizaciones políticas que, cumpliendo matemáticamente tal requisito, también consignan -como se aprecia de los resultados de las inscripciones de listas en procesos anteriores, gracias a su margen de discrecionalidad- a buena parte de dichos integrantes en la segunda mitad de las listas, reduciendo e incluso eliminando toda opción real de ser proclamados electos, en tanto en Perú, las elecciones municipales y regionales se guían por listas cerradas y bloqueadas, mientras que las correspondientes al Congreso de la República, también por listas cerradas (aunque con doble voto preferencial opcional).

Antes de pasar a tratar algunos puntos de la regulación de la cuota *nativa*, dejamos anotada la incertidumbre que nos generan las modificaciones efectuadas por la Ley No. 29470, al establecer ésta dos cambios esenciales que regirán para el proceso electoral de octubre del presente año: el primero, que la elección de la fórmula de presidente y vicepresidentes regionales será separada de la de los consejeros regionales -llevándose a cabo incluso, respecto de los dos primeros, una segunda vuelta si la correspondiente fórmula no alcanza el 30% de los votos válidos; y, el segundo, que cada provincia constituirá un distrito electoral -siendo esto en parte adecuado si se toma en cuenta que el texto legal original permitía que alguien que no tuviera ninguna relación con una provincia pudiera postular por ella y por supuesto, ser proclamado electo- introduciéndose como complemento la obligatoriedad

de la aplicación de la cifra repartidora cuando hubiere en ella más de un consejero a elegir, lo cual termina acentuando los efectos de las listas bloqueadas y en el trasfondo, el poder de las organizaciones políticas, ya que dicho mecanismo operará según el orden en que éstas consignen a sus candidatos en las listas. Pues bien, expuestos los cambios, nuestra duda recae sobre la forma en que se computarán todas las cuotas, formulándonos las siguientes preguntas: En primer lugar, ¿las cuotas deben computarse sobre cada lista de candidatos que exista, es decir, sobre la de presidente y vicepresidente por un lado, y sobre la de consejeros por el otro? (avizorándose un escenario complejo respecto de estos últimos si se tiene en cuenta que en Perú, los departamentos sobre los cuales se asientan los consejos regionales tienen entre tres y veinte provincias, y los consejeros representan a las provincias), ¿o en forma conjunta tomando en cuenta la suma aritmética de cargos en total?⁸; y, en segundo lugar, ¿cómo se aplicarán en los casos en que deba elegirse solamente un consejero y por tanto haya sólo un candidato por organización política para tal cargo?. No está demás recordar que gracias a los cambios realizados con esta ley, los problemas para redondear el resultado aritmético de aplicar el porcentaje de las cuotas se prevén más numerosos respecto de los procesos electorales anteriores.

⁸ Estas preguntas han sido respondidas parcialmente durante la redacción del presente artículo al haber emitido el Jurado Nacional de Elecciones el Reglamento de Inscripción de Listas de Candidatos para las Elecciones Regionales y Municipales del año 2010 (Artículos 7.1 f) y 7.2), el cual, siguiendo lo ya determinado jurisdiccionalmente por él en el proceso anterior y atendiendo a la finalidad de las cuotas de lograr una mayor representación de los colectivos infravalorados, ha indicado, por un lado, que las cuotas no debían entenderse cumplidas si los porcentajes se aplicaban sólo sobre los candidatos a consejeros regionales pues esto reducía las posibilidades de que una mujer o un *nativo* fueran cabezas de lista, y por el otro, que tampoco debían entenderse cumplidas si esos porcentajes correspondían a personas ubicadas únicamente en la lista de candidatos a consejeros accesorios, y ello porque en las elecciones existen respecto de los consejeros una lista de candidatos a consejeros titulares y otra a consejeros accesorios. Como puede verse, resultará compleja la aplicación de estas cuotas.

II. Cuota “nativa”

En este artículo nuestra atención descansa principalmente en la regulación peruana de la denominada cuota *nativa*, la cual es aplicable – como se señaló- sobre las listas de candidatos para integrar los Consejos Regionales y los Concejos Municipales Provinciales. Al respecto, tanto la Ley de Elecciones Regionales como la Ley de Elecciones Municipales hacen referencia expresa a que la cuota toma en cuenta a “representantes de Comunidades nativas y pueblos originarios”, desarrollando de esta forma el Artículo 191 de la Constitución Política que dispone que la ley establece porcentajes mínimos para hacer accesible la representación de tales comunidades y pueblos en dichas instancias de gobierno, porcentaje que estas leyes han fijado en no menos del 15% de las listas respectivas.

La primera y –creemos- más importante anotación que puede hacerse sobre el tema, está vinculada al significado que en Perú se sigue atribuyendo al término *nativo*, el mismo que en principio no debería ocasionar algún tipo de error o confusión, en el entendido que, a la luz de las normas y doctrina internacionales está referido a una persona originaria, es decir indígena, por lo que la aplicación de las normas peruanas debería tomar en cuenta a este colectivo en su conjunto. Sin embargo, en Perú existe una distinción de términos basados en una práctica iniciada por normas emitidas en una dictadura militar que atendían a contextos distintos.

En efecto, mediante Decreto Ley No. 20653 de junio de 1974, el gobierno militar promulgó la Ley de Comunidades Nativas y de Promoción Agropecuaria de Regiones de Selva y Ceja de Selva, norma que representando un punto de inflexión para los pueblos de la Amazonía en cuanto a su reconocimiento legal –en nuestra opinión, la discriminación en este ámbito fue marcada, más que por el desprecio, por el olvido– eliminó el término *comunidad indígena* y lo reemplazó por el de *comunidad campesina*, basándose en la constatación de que el término *indio* representaba socialmente un insulto y ningún indígena se autodefinía como tal. *"Invisibilizando la palabra, el gobierno de Juan Velasco Alvarado crea además un ente que no existía: la comunidad nativa ... aplicando una institucionalidad fragmentada para asignar la tierra a las etnias de la Amazonía y no un territorio global a cada una de ellas"*⁹. Centrado el trasfondo de estas normas en la implementación de la Reforma Agraria, lo cierto es que aun cuando dichos términos fueron –y siguen siendo– asumidos efectivamente como ofensivos, con el transcurso del tiempo la *distinción* en Perú entre comunidades campesinas y comunidades nativas ha sido adoptada sin mayor discernimiento, de modo que esta *costumbre* se ha ido reproduciendo en otros cuerpos legislativos importantes y en la actuación de los funcionarios públicos, identificando así a los *nativos* con los indígenas que se encuentran asentados en la selva, y *campesinos* con los que se localizan en la sierra.

⁹ URRUTIA CERUTI, Jaime. "Población indígena y políticas públicas en el Perú". En: ROSENBERG, Markus, y PAJUELO TEVES, Ramón (editores). *Políticas indígenas estatales en los andes y Mesoamérica. Avances, problemas, desafíos: un intercambio de experiencias* - Programa Regional para la participación política indígena en América Latina. Fundación Konrad Adenauer. Memorias del seminario-taller internacional realizado el 11 y 12 de setiembre de 2006 en Cusco. Lima: Fundación Konrad Adenauer, 2007, p. 183.

Sin entrar a analizar detalladamente el concepto de *indígena* pues ello sería materia de otro trabajo, tomamos las disposiciones del Convenio No. 169 Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, de la Organización Internacional del Trabajo, en adelante OIT, Convenio que reconociendo los derechos colectivos de los pueblos indígenas y obligando a los estados firmantes, entre ellos el Estado peruano (al proceder a su ratificación en 1994), a su cumplimiento, utiliza criterios objetivos y subjetivos para su identificación, bastando para este trabajo sólo los primeros para dar cuenta de lo cuestionable de esta costumbre: la descendencia de poblaciones que existían en la época de la conquista, colonización o antes de la demarcación de las fronteras nacionales actuales (es decir, de pueblos que preexisten a los estados actuales); y la conservación, en todo o en parte, de sus propias instituciones sociales, económicas, culturales o políticas, sin interesar su situación jurídica (reconocidos, registrados, titulados o no).

Dicho esto, y sabiendo que nativo no es más que originario, ¿qué diferencia existe entre él y un indígena? Si, como es sabido, las poblaciones existentes antes de la conquista española radicaban no sólo en la sierra y la selva peruanas sino también en la costa, constituyendo reinos, civilizaciones e incluso *imperios*, pero sobre todo, culturas, ¿por qué mantener la idea de que nativos son sólo los que provienen de la Amazonía? Aun aceptando que nativo e indígena aluden a grupos distintos y que en consecuencia, en lo que toca a nuestro tema, tanto la Constitución y las leyes electorales tienen con dicho término la finalidad de ser aplicables sólo a los colectivos étnicos selváticos, entonces no debe obviarse que siendo también literal, los indígenas no selváticos no

deberían ser excluidos del ámbito de su aplicación en tanto dichas normas expresamente establecen como destinatarios, además de los *nativos*, a los representantes de los pueblos originarios. ¿O es que pueblos originarios no son aquellos que tienen una continuidad histórica iniciada antes de la Conquista?

Pudiendo argumentarse que, desde una perspectiva *institucional*, es admisible que los Estados acudan a diversas formas de determinar si una persona o una determinada colectividad es indígena, estableciendo para ello definiciones legales o, en algunos casos, normas de índole administrativa con fines más operativos, como las políticas sociales por ejemplo, apreciando que en Perú la categoría indígena aparece en muy pocas normas y éstas abordan temas aislados –no existiendo en absoluto ninguna política estatal hacia ellos- no puede aceptarse, incluso manteniendo la distinción terminológica, que para medidas de acción afirmativa que viabilizan el ejercicio de sus derechos políticos, se tenga que pensar que sólo unos indígenas deben ser sus destinatarios, mientras que otros no, cuando la discriminación ha recaído históricamente sobre todo el colectivo en su conjunto¹⁰.

Resultando esta costumbre de distinción eminentemente restrictiva de derechos y asentada ésta a plenitud en el propio Estado –sin que, pues, se tengan en consideración las normas internacionales ni en ciertos casos un simple sentido común- es evidente que una de sus principales consecuencias es la falta de certeza sobre el número de indígenas en

¹⁰ No debe dejar de tomarse en cuenta que el “olvido” del Estado de esta parte de la población también se hace patente cuando se comprueba, tal como lo sustenta la Comisión de la Verdad y Reconciliación Nacional en su Informe Final sobre el conflicto interno con las agrupaciones terroristas en el periodo 1980-2000, que de las aproximadamente 69 mil víctimas mortales, el 75% de ellas eran indígenas, principalmente quechuas y asháninkas, es decir, habitantes tanto de la sierra como de la selva peruanas.

Perú, empeorada esta situación por la persistente falta de autoidentificación, a la cual se halla lógicamente vinculada la falta de definición de su ubicación en el territorio nacional, así como de cuántas y cuáles son las comunidades que integran, entendiendo a éstas no desde una perspectiva civilista centrada predominantemente en términos de propiedad¹¹, pues no es ésta la única que configura su concepto, que tiene más sustento en cuestiones antropológicas, sociológicas e históricas. En este orden de ideas, llama la atención el que, llevándose a cabo en el año 2007 el II Censo de Comunidades Indígenas de la Amazonía Peruana -contabilizándose a 1786 comunidades- tal como el mismo nombre del censo lo indica, sólo se haya tomado en cuenta a los indígenas de la selva.

Presentada esta realidad, nos preguntamos por qué en Perú no existe mayor debate sobre el tema. Sea desconocimiento o simple voluntad de omitir un análisis adecuado de la realidad, al repasar rápidamente las medidas adoptadas al respecto por otros países de la región con población indígena, advertimos que Nicaragua, Bolivia y Colombia han establecido para su Parlamento circunscripciones electorales especiales o regiones autónomas, siendo que Nicaragua y Colombia cuentan con una población indígena inferior al 10% de su total

¹¹ Sería conveniente la revisión de los criterios que emplea cada entidad estatal que en virtud de sus competencias tenga relación con cierto tipo de "identificación" de "comunidades" indígenas, a fin de apuntar no sólo a la eliminación de la falta de uniformidad existente -que también es violatoria de derechos- sino sobre todo a la preliminar construcción de una base para la definición de políticas estrictamente destinadas a este colectivo, recordando en el caso de los registros que éstos no son constitutivos pues, tal como se refirió, el Convenio 169 OIT no supedita el reconocimiento de derechos a dicha circunstancia. A partir de aquí se muestra uno de los elementos que brinda mayor complejidad al tema: la situación de las poblaciones indígenas en aislamiento voluntario.

nacional (8.6%¹² y 3.4%¹³, respectivamente), mientras que en Perú ni siquiera ha sido considerada tal medida, cuando dicha proporción no sólo es notablemente mayor (más del 30%¹⁴), sino sobre todo que corresponde a un sector de la población que ha sido históricamente discriminado. De este dato cabe una comprobación muy importante: en Perú, la cuota *nativa* no es aplicable para las elecciones al Congreso de la República, instancia de representación *por excelencia* de todos los ciudadanos, lo cual, unido a la carencia de mandatos de posición, explican los pobres resultados que en la práctica se han obtenido para la representación política de este colectivo en los espacios de gobierno. Es más, no hay que olvidar que de acuerdo con la ya citada Ley No. 29470, la cuota de jóvenes es ahora también aplicable a las listas de candidatos a los Consejos Regionales, con lo que, comparando numéricamente de forma inevitable, se tiene que ellos tienen *más* derechos de representación política que los indígenas en tanto éstos, entendidos como *nativos*, no tienen acceso mediante cuotas a los Concejos Municipales Distritales, como aquellos sí, a pesar de que estas instancias de gobierno son las más cercanas a su realidad.

¹² Se tomaron como fuentes los resultados del VIII Censo Poblacional y IV de Vivienda llevado a cabo por el Instituto Nacional de Información de Desarrollo de Nicaragua en el 2005, en cuya publicación se hace la atinencia de que este porcentaje responde al número de habitantes que se autoidentifican como indígenas, indicándose sin embargo que en el Censo Poblacional de 1995 éstos representaba menos del 3%. Se recuerda que de acuerdo con el Artículo 2º del Convenio 169 de la OIT, la conciencia de su identidad deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican sus disposiciones, norma que no fue tomada en cuenta por el Instituto Nacional de Estadística e Informática peruano para la realización del Censo que mencionamos, según se puede advertir de lo consignado en el Anexo II de la publicación INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA (2008). *II Censo de Comunidades Indígenas de la Amazonía Peruana 2007. Resultados definitivos*. V. 2. Lima: INEI, p. 1411, hecho que podría relativizar su valor como tal.

¹³ De acuerdo con el Censo Poblacional General 2005 – Departamento Administrativo Nacional de Estadística de Colombia.

¹⁴ Según la referencia que hace la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) de la OIT sobre la Memoria del gobierno peruano correspondiente al año 2006, en virtud de la Solicitud directa individual sobre el Convenio 169 OIT, en la que se indica que la población nacional estimada entonces era de 24 millones de habitantes, de los cuales más de 9 millones eran indígenas, en su mayoría quechuas y aymaras. Éste sería uno de los pocos documentos oficiales que haciendo una aproximación del número de indígenas en Perú, sobre todo reconoce que ellos no son solamente quienes habitan en la selva peruana. Si existe esta base, ¿por qué hasta ahora no se implementa alguna auténtica política? Mayor detalle en el link <http://www.ilo.org/ilolex/spanish/newcountryframeS.htm>

Podría preguntarse si es realmente adecuado pensar en la necesidad de alguna acción afirmativa para promover la representación política del colectivo indígena en el Congreso si, a diferencia de lo que sucede en Nicaragua y Colombia, en Perú la población que la integra no constituye una *auténtica minoría*. Siendo general una comprensión basada en aspectos numéricos, hay que anotar que es evidente que la discriminación puede recaer sobre grupos incluso numéricamente importantes, como es el de las mujeres. Guillaumin, citado por González Martín, indica que por grupos minoritarios *"entenderemos no aquellos que serían forzosamente menores en número sino más bien aquéllos que en una sociedad están en estado de "menor poder", sea éste económico, jurídico, político ..."*¹⁵. De allí que el Institute for Democracy and Electoral Assistance - IDEA, haya señalado que a las minorías étnicas, lingüísticas, religiosas o los grupos etéreos, al estar todos cruzados por la distinción básica entre hombres y mujeres, se les haya dado, en muchos casos, una diferenciación en los mecanismos para asegurar la representación política, lo cual ha resultado conveniente: *"mientras la inclusión de las mujeres se ha buscado fundamentalmente a través de las cuotas, la inclusión de minorías étnicas o raciales ha sido promovida a través de escaños reservados"*¹⁶. Se comprende entonces también la razón de la adopción de dichas medidas en Colombia y Nicaragua, con poblaciones indígenas proporcionalmente menores a la peruana, y no se comprende por qué, no optándose por esta alternativa, en Perú es incluso restringido el ámbito de aplicación de la cuota.

¹⁵ GONZÁLEZ MARTÍN, N. "El principio de igualdad, la prohibición de discriminación y las acciones positivas". En: Derecho y Sociedad, No. 18 (2001), p. 72.

¹⁶ INTERNATIONAL INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE y FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES. *Cuotas de género: democracia y representación*. Santiago: IDEA, 2005, p. 33.

Finalmente hay que decir que, a diferencia de la cuota de género, ni la cuota *nativa* ni la de jóvenes es exigida en los procesos de elecciones internas de las organizaciones políticas para la selección de candidatos, lo cual conlleva, por supuesto, su designación discrecional. Esta situación nos genera otra inquietud ¿cómo integrar a los grupos indígenas en un sistema de candidaturas que no es acorde con su cultura y que los obliga a ingresar a la lógica de funcionamiento de estas organizaciones a fin de ser candidatos?¹⁷.

III. Cuota de jóvenes

Establecida mediante Ley No. 28869, emitida ésta pocos días antes del cierre de inscripciones de candidatos para las Elecciones Regionales y Municipales de 2006, esta cuota no menor del 20% opera sobre las listas de candidatos, como se indicó, para conformar los Concejos Municipales provinciales y distritales, y gracias a la Ley No. 29470, también los Consejos Regionales.

Habiéndose convocado mediante Decreto Supremo No. 019-2010-PCM a los procesos de Elecciones Regionales y de Elecciones Municipales correspondientes a este año para el domingo 3 de octubre, esta cuota es

¹⁷ Cabe recordar que de acuerdo con la Ley de Partidos Políticos peruana, sólo pueden postularse candidatos a elecciones nacionales a través de los partidos políticos, mientras que en las subnacionales, además, a través de movimientos regionales y organizaciones locales, debiendo recordarse también que la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la sentencia del caso YATAMA vs. Nicaragua, señaló que: "La restricción de participar a través de un partido político impuso a los candidatos propuestos por YATAMA una forma de organización ajena a sus usos, costumbres y tradiciones, como requisito para ejercer el derecho a la participación política, en contravención de las normas internas que obligan al Estado a respetar las formas de organización de las comunidades de la Costa Atlántica..." (Apartado 218).

aplicable a los ciudadanos que tengan entre 18 años de edad y que al 5 de julio no hubieren cumplido 29 años, al ser ésta la fecha en que se cierran las inscripciones de listas de candidatos para este proceso.

Siendo una acción afirmativa, tiene como finalidad promover, a través de la diferenciación positiva, la representación política de otro colectivo infravalorado: los jóvenes. No obstante, a la luz de las ideas desarrolladas hasta aquí, más allá de no encontrarse la edad incluida expresamente en la Constitución como criterio de discriminación, y a pesar de que eventualmente podría considerársele encajada en la frase “por cualquier otra índole” de la cláusula de su prohibición –recogida en el Artículo 2.2 de la Constitución- cabe preguntarse si es ella un factor de discriminación semejante por su impacto al que históricamente han venido sufriendo las mujeres y los indígenas, de manera que merezca una medida como la discriminación inversa en asuntos de participación electoral o que, en todo caso, merezca que se amplíe su ámbito de aplicación tal como se ha dado cuenta, sin que ello haya sucedido con la cuota *nativa*. Si se sigue con la estructura planteada por Giménez Glück, siendo que las cláusulas específicas de no discriminación que sustentan las acciones afirmativas contienen rasgos que no son variables, se tiene que la edad no es algo inmutable.

¿Qué forma parte de la identidad de una persona de manera, en principio, inherente, ¿ser mujer o ser joven?, ¿ser indígena o ser joven?. Estas preguntas no pretenden minimizar los efectos de la infravaloración contra los jóvenes, ligada creemos más a la desconfianza, en lo que respecta a nuestro tema, por su eventual desempeño en los cargos

electivos. Sin embargo, la inclusión de la edad como factor de discriminación equiparable a los ya mencionados, como consecuencia además de una interpretación de la Constitución realizada por el legislador, puede dar lugar a fortalecer el argumento de quienes critican el establecimiento de este tipo de medidas de promoción de la igualdad, al sostener que ellas afectan el principio de soberanía e indivisibilidad del cuerpo electoral al fragmentar innecesariamente a la ciudadanía, de modo que por ellas, ya cualquier colectivo que se sienta disminuido podría buscar que mediante ley se establezcan cuotas para sí. Al respecto debe reafirmarse que la existencia de grupos identificados en la sociedad no es suficiente para que se recurran a acciones positivas para su promoción pues, de ser así, éstas quedarían absolutamente desvirtuadas.

IV. Algunos resultados de los procesos de elecciones regionales y elecciones municipales 2006

Aun cuando las normas constitucionales y legales tienen carácter impositivo, y en principio, gozan de mayor eficacia que el establecimiento voluntario de cuotas de participación electoral al interior de los partidos políticos, los resultados de su aplicación no son necesariamente unívocos. Es evidente que ello no sólo depende del sentido de dichas normas – incluyendo sus eventuales deficiencias- sino también de la previsión de consecuencias (y qué tipo de ellas) ante su incumplimiento, así como del diseño del sistema electoral y del existente sistema de partidos del país en cuestión, entre otras cosas.

En el presente apartado se presentan los resultados de dos procesos electorales peruanos, las Elecciones Regionales y las Elecciones Municipales, ambas del año 2006. La finalidad es apreciar los efectos de la aplicación de las cuotas de participación electoral descritas en el presente trabajo, sea por la ubicación en que los integrantes de los colectivos fueron consignados en las listas de candidatos, sea apreciando los porcentajes de mujeres, *nativos* y jóvenes que finalmente fueron elegidos. Cabe precisar que en este trabajo no se incluyen datos sobre la ubicación de los nativos en las listas de candidatos, toda vez que no se cuenta con tal información.

Así las cosas, en primer lugar se presentan dos gráficos en los que se muestran en qué tercios de las listas de candidatos para los Concejos Municipales y Consejos Regionales fueron ubicadas las mujeres y los jóvenes; luego otros dos con los resultados de la elección, y en los últimos dos cuadros, los resultados de la aplicación de la cuota *nativa*.

Pues bien, en el Gráfico No. 1 se muestran los porcentajes de candidatas inscritas de acuerdo con el tercio de las listas en que fueron ubicadas, verificándose que, salvo en las Elecciones Municipales Complementarias¹⁸, no sólo en ningún otro proceso electoral las mujeres fueron ubicadas mayoritariamente en el primer tercio superior –siendo la diferencia en aquella elección sólo del 0.3% respecto de lo registrado en el siguiente tercio- sino que, además, es en este primer tercio donde menos mujeres fueron incluidas. Peor aún, con excepción de lo registrado

¹⁸ Las elecciones municipales complementarias son aquellas que se llevan a cabo como consecuencia de la anulación de una elección municipal previa, por las causas establecidas en la ley y en una determinada circunscripción.

en las Elecciones Municipales Distritales, en todos los demás procesos electorales es en el último tercio donde fueron mayoritariamente ubicadas, alcanzando esta mayor proporción en las candidaturas titulares a los Consejos Regionales, organismos estatales con competencias muy importantes en el marco de la descentralización que se supone viene siendo implementado en Perú.



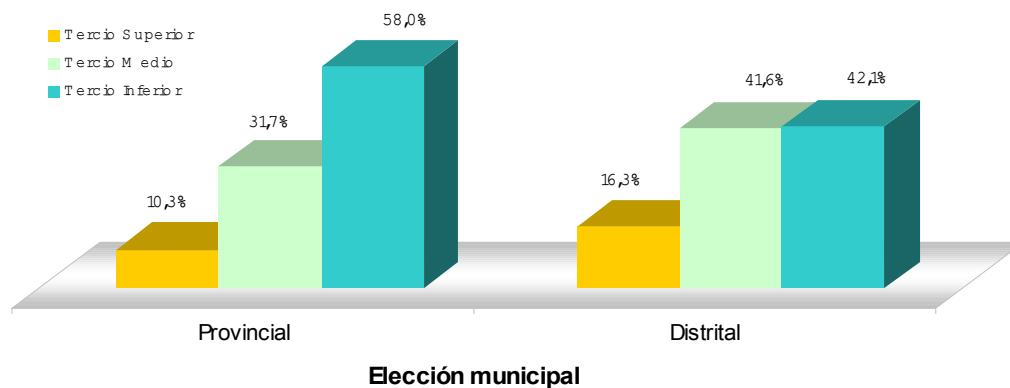
En efecto, la relegación más fuerte, de acuerdo con el Gráfico No. 1, es la producida en las Elecciones Regionales. Sin embargo, también se aprecia que, con excepción -como se indicó- de las Elecciones Municipales Complementarias, es en el caso de las candidatas accesorias a los Consejos Regionales, que el porcentaje de inscritas en el primer tercio de la lista fue mayor a los obtenidos en el resto de elecciones, lo cual podría ser explicado por el hecho de que estos colegiados están integrados por miembros titulares y accesorios, siendo sólo los primeros quienes

efectivamente ejercen el cargo, pues los segundos lo hacen únicamente si los titulares son vacados, de manera que en los hechos tienen muy pocas probabilidades de desempeñar el cargo.

En el caso de las Elecciones Municipales, se aprecia que los niveles alcanzados de mujeres inscritas en el primer tercio de las listas de candidatos, es prácticamente el mismo tanto en Concejos Provinciales como en Concejos Distritales, y éstos a su vez, con el registrado por las candidatas a cargos titulares en los Consejos Regionales, de lo cual se concluye pues, que la tendencia general en todos estos procesos electorales fue colocar sólo a la quinta parte de las mujeres en el primer tercio de la lista de candidatos.

Ahora bien, el Gráfico No. 2 muestra lo sucedido con la inclusión de los jóvenes en las listas de candidatos, debiendo recordarse que, de acuerdo con la ley, se considera joven al ciudadano de entre 18 y 29 años de edad.

GRÁFICO N° 2
POSICIÓN DE CANDIDATOS JÓVENES INSCRITOS AL CARGO DE REGIDOR
MUNICIPAL, SEGÚN TIPO DE ELECCIÓN

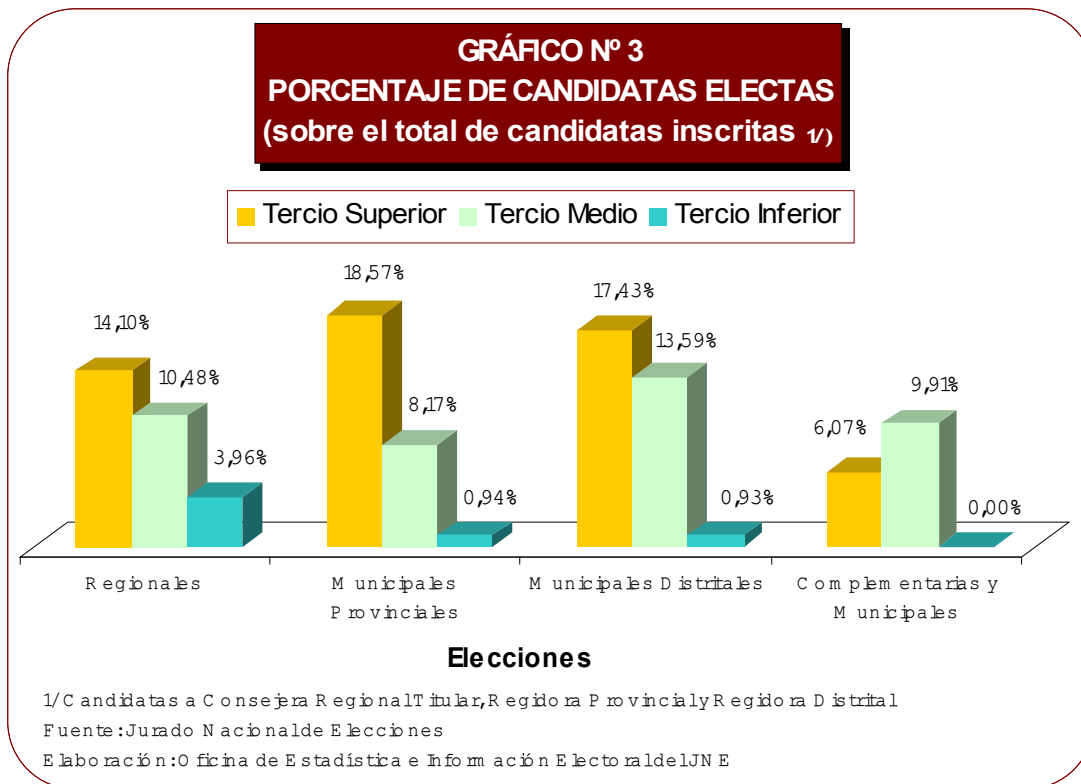


Nota: Se contabilizan sólo a los candidatos inscritos, que fueron finalmente los que participaron en el proceso electoral.
Fuente: Jurado Nacional de Elecciones (JNE)
Elaboración: Dirección de Registros, Estadística y Desarrollo Tecnológico del JNE.

Siguiendo la misma tendencia marcada por las agrupaciones políticas en la aplicación de la cuota de género, este gráfico refleja que los candidatos jóvenes fueron incluidos en las listas, en mayor proporción, en el último tercio, siendo a su vez el primer tercio donde menos de ellos fueron consignados. La diferencia sin embargo, respecto de lo sucedido con la aplicación de la otra cuota, es que aquí el porcentaje promedio de jóvenes colocados en el primer tercio es bastante menor que el registrado para las mujeres, siendo en la elección provincial donde éste supera apenas el 10%. Una posible explicación de estos resultados podría encontrarse en una mayor desconfianza de las agrupaciones políticas por postular a estos ciudadanos como cabezas de lista, lo cual confirmaría que se trata de un sector discriminado de la población, aun cuando –como ya se indicó– no en el mismo sentido ni intensidad que lo sucedido contra las mujeres e indígenas.

Lo más importante de estos dos últimos gráficos es verificar que al no establecer las normas electorales un mandato de posición, las agrupaciones políticas consignaron a sus candidatas y candidatos jóvenes mayoritariamente en el último tercio de sus listas, lo cual obviamente minimiza sus posibilidades de ser electos toda vez que, se repite, la votación se guía por listas cerradas y bloqueadas y, además, la distribución de puestos se produce por una combinación del sistema proporcional y mayoritario. Es decir, la finalidad del establecimiento de esta acción afirmativa no se cumple a plenitud al ser tergiversada por las agrupaciones políticas.

Veamos a continuación qué sucede ya, con los resultados de los procesos electorales mencionados, de modo que se aprecien cuántas mujeres y jóvenes fueron elegidos con la aplicación de sus cuotas, tomando en cuenta las características ya mostradas.

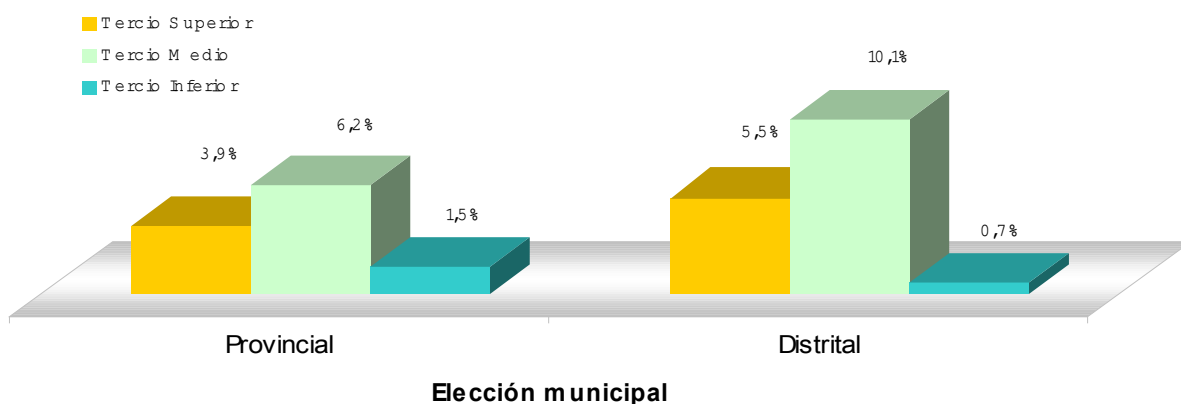


A primera vista podría pensarse que lo mostrado por el Gráfico No. 3 refleja que aun con los reparos indicados, las mujeres lograron mayoritariamente, en casi todos los procesos electorales, obtener un puesto dentro del primer tercio superior, a pesar de que la mayoría de ellas fueron consignadas en el último respecto de las listas de candidatos. Pero esta apreciación no expresa el verdadero significado de los resultados, resultando necesario formular dos precisiones. La primera es que, tratándose de listas cerradas y bloqueadas, es lógico que siempre quienes –hombres o mujeres- se encuentren en el primer tercio de las listas de candidatos, resulten elegidos, de lo cual más bien se desprende, en conexión con lo señalado en los párrafos precedentes, que son los

hombres los que mayoritariamente resultan electos. La segunda precisión es que habiéndose advertido que la mayoría de las mujeres fueron incluidas en el último tercio de las listas de candidatos, salvo en las Elecciones Regionales, prácticamente en ninguna otra alcanzaron siquiera el 1% de representantes elegidas provenientes de este tercio, y ello claro, como efecto del diseño de las listas electorales.

En lo que concierne a la cuota de jóvenes, la desconfianza de la que se hacía referencia líneas arriba, no sólo parece confirmarse de lo mostrado por los resultados consignados en el siguiente gráfico, el No. 4, sino que parece incluso reforzarse al observar que, a diferencia de lo ocurrido con las mujeres, los jóvenes cabezas de lista no obtuvieron la mayor proporción de elegidos en este proceso electoral, no obstante primar las listas cerradas y bloqueadas, lo cual daría una señal de un voto direccionado hacia su no consideración como autoridades a elegir, verificándose que el porcentaje promedio de jóvenes elegidos (4.7%) fue mucho menor que el registrado por las mujeres elegidas (14.04%).

GRÁFICO N° 4
POSICIÓN DE CANDIDATOS ELECTOS, SEGÚN TIPO DE ELECCIÓN



Nota 1: Porcentaje calculado en base a la totalidad de candidatos para regidor que resultaron electos.

Nota 2: En las elecciones municipales distritales del año 2006 se suspendió el proceso electoral en 22 distritos.

Fuente: Jurado Nacional de Elecciones (JNE)

Elaboración: Dirección de Registros, Estadística y Desarrollo Tecnológico del JNE.

De lo manifestado hasta aquí, se tiene pues que los objetivos de estas cuotas de participación electoral no se condicen con los resultados de su aplicación.

Finalmente, en lo que concierne a la aplicación de la cuota *nativa*, no teniendo información sobre las ubicaciones en que los integrantes del colectivo fueron consignados en las listas de candidatos, nos limitaremos a apreciar el porcentaje de sus postulantes y el de representantes finalmente elegidos, contrastando además, en el caso de las Elecciones Regionales, la proporción de éstos frente al número de cargos que existen en el Consejo Regional respectivo.

Cuadro No. 1
REPRESENTANTES NATIVOS POSTULADOS Y ELEGIDOS
ELECCIONES REGIONALES 2006

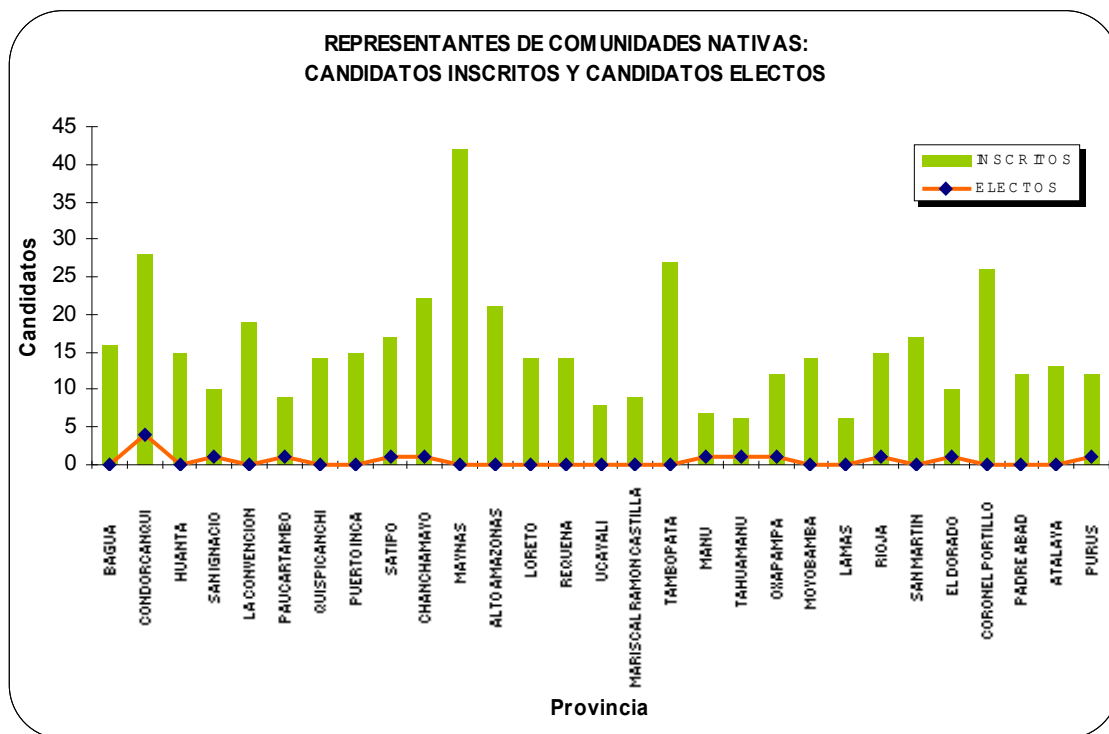
	CAND. TITULARES	ELEGIDOS	%	TOTAL CARGOS	%
Amazonas	7	2	28.6	7	28.6
Ayacucho	4	1	25	11	9.1
Cajamarca	10	1	10	13	7.7
Cusco	13	2	15.38	13	15.4
Huánuco	16	0	0	11	0
Junín	23	2	8.7	9	22.2
Loreto	19	1	5.26	7	14.3
Madre de Dios	21	0	0	7	0
Pasco	15	1	6.67	7	14.3
San Martín	10	1	10	10	10
Ucayali	17	1	5.88	7	14.3

FUENTE: JURADO NACIONAL DE ELECCIONES – Elaboración propia

Del Cuadro No. 1 pueden desprenderse las siguientes consideraciones. La primera es que la proporción de representantes *nativos* elegidos es irregular frente al de candidatos, es decir, mientras en algunas provincias es significativo, en otros no lo es, no superando sin embargo, en ningún caso, el 30% de éstos, llamando altamente la atención que en dos circunscripciones, no obstante existir un elevado número postulantes en relación a otras, no haya resultado elegido ninguno. Unido a esto último está el hecho de que se verifique la paradoja de que a más candidatos *nativos*, menos elegidos.

En cuanto al número de cargos que efectivamente existen al interior de los respectivos Consejos Regionales, se tiene que, estableciendo la LER que la cuota es de al menos 15% del número de candidatos de la lista y entendiéndose que en tal sentido, el propósito implícito es que dicho porcentaje pudiera ser alcanzado con los resultados, éstos, en la línea de los hechos expuestos en el párrafo anterior, siguen siendo irregulares. En efecto, si bien se tienen Consejos Regionales con más del 15% de composición *nativa*, los hay elegidos con mucho menos que eso. No obstante, se tiene también que, salvo en el caso de Ayacucho, en las demás circunscripciones, el porcentaje de elegidos frente al número de integrantes del Consejo es mayor que el obtenido frente a los candidatos, lo cual en principio podría dar lugar a considerar que, más allá de la tendencia del elector, la representatividad de este colectivo no ha resultado ser baja. De cualquier forma, deviene en importante considerar, como en el caso de la cuota de género, el establecimiento de los mandatos de posición de manera que se afiancen los efectos de estas medidas, más si se advierte, como en nuestro último gráfico, el No. 5, correspondiente a las Elecciones Municipales, cómo las consecuencias de su aplicación han sido decepcionantes, al demostrarse, en la mayoría de los casos, que ningún representante *nativo* resultó electo.

GRÁFICO No. 5



FUENTE: Jurado Nacional de Elecciones

V. Consideraciones finales

Algunos críticos de estas medidas señalan que las cuotas de participación electoral no resuelven la subrepresentación en los cargos electivos de los grupos discriminados, pues lo único que podrían lograr es aumentar el número de ciudadanos miembros de él. La representación política no es en efecto, una cuestión numérica. La subrepresentación se debe a raíces estructurales y culturales, señalando Tubino-Arias Schreiber que dichas medidas son “de emergencia, de corto plazo, que

no atacan directamente las causas de la discriminación”¹⁹. Reconociendo la fuerza de dichas afirmaciones, cabe reconocer también que atendiendo a una realidad histórica y social como la peruana, medidas como las cuotas de participación electoral son necesarias y se encuentran legitimadas en un Estado Democrático de Derecho como lo es, de acuerdo con la Constitución Política, el peruano. Sabiendo que más importante que conseguir una mayor presencia numérica en los espacios públicos, lo es la real participación e impacto de las propuestas de los representantes de estos grupos en los espacios públicos, incluyendo por supuesto en aquellos a los cuales postulan como candidatos –lo cual revierte en la importancia de las cuotas- no debe perderse de vista que la finalidad primordial es la consecución de su autonomía pública y no la dependencia a un sistema como éste. Para ello es indispensable, entre otras cosas, diseñar e implementar, de una vez, verdaderas políticas integrales en las que estos grupos sean sus auténticos destinatarios, siendo el indígena en Perú, el de mayor relevancia en nuestra opinión.

VI. Bibliografía

GIMÉNEZ GLÜCK, David. *Una manifestación polémica del principio de igualdad. Acciones positivas moderadas y medidas de discriminación inversa*. Valencia: Tirant Lo Blanch, 1999.

GONZÁLEZ MARTÍN, Nuria. “El principio de igualdad, la prohibición de discriminación y las acciones positivas”. En: *Derecho y Sociedad*, No. 18, pp. 71 – 79 (2001).

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA. *II Censo de*

¹⁹ TUBINO ARIAS-SCHREIBER, Fidel. “Entre el multiculturalismo y la interculturalidad: más allá de la discriminación positiva”. En: *Derecho & Sociedad*, Año 13, No. 19 (2002), p. 306.

Comunidades Indígenas de la Amazonía Peruana 2007. Resultados definitivos. 2 V. Lima: INEI, 2008.

INTERNATIONAL INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE y FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES. *Cuotas de género: democracia y representación.* Santiago: IDEA, 2005.

MARTÍNEZ ALARCÓN, María Luz. "La ley orgánica para la igualdad efectiva de mujeres y hombres y la Sentencia del Tribunal Constitucional 12/2008, de 29 de enero". En: *Revista de Estudios Políticos* No. 142, pp. 105 – 137 (octubre – diciembre 2008).

REY MARTÍNEZ, Fernando. "La discriminación múltiple, una realidad antigua, un concepto nuevo". En: *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 84, pp. 251 – 283 (setiembre-diciembre 2008).

TUBINO ARIAS-SCHREIBER, Fidel. "Entre el multiculturalismo y la interculturalidad: más allá de la discriminación positiva". En: *Derecho & Sociedad*, Año 13, No. 19, pp. 299 – 311 (2002).

URRUTIA CERUTI, Jaime. "Población indígena y políticas públicas en el Perú". En: ROSENBERG, Markus, y PAJUELO TEVES, Ramón (editores). *Políticas indígenas estatales en los andes y Mesoamérica. Avances, problemas, desafíos: un intercambio de experiencias.* Programa Regional para la participación política indígena en América Latina. Fundación Konrad Adenauer. Memorias del seminario-taller internacional realizado el 11 y 12 de setiembre de 2006 en Cusco. Lima: Fundación Konrad Adenauer, 2007.